

Gerhard Bäcker/Gerhard Naegele/Reinhard Bispinck/
Klaus Hofemann/Jennifer Neubauer



Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland

Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung
Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste

Zentrale Ergebnisse

Umfassende Bestandsaufnahme

Wer über Sozialpolitik reden und urteilen will, muss dies auf der Grundlage gesicherter Daten und Fakten tun. Die vierte, grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage des Buches „Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland“ bietet diese Grundlage. Das Buch enthält zum einen umfassende Darstellungen des sozial- und arbeitsmarktpolitischen Leistungssystems und Analysen der Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Bevölkerung in Deutschland. Zum anderen wird eine Bilanz der Sozialpolitik in Deutschland angeboten, bei der das sozialstaatliche System in der Gesamtbreite seiner Leistungen, Einrichtungen und Maßnahmen, seiner Stärken und Schwächen einer Prüfung unterzogen wird. Analyse und Bewertung basieren dabei auf empirischen Befunden über die Lebenslagen der Bevölkerung und über die Wirkungen des Systems der sozialen Sicherung.

Sozialstaat unverzichtbar – kein unproduktiver Kostgänger

Ein ausgebauter Sozialstaat ist und bleibt ein unverzichtbarer Bestandteil einer modernen Gesellschaft und Wirtschaft. Die immer wieder vertretene These vom „Sozialstaat als Auslaufmodell“ und einer vermeintlich notwendigen Reduzierung der Sozialpolitik auf eine Grundsicherung erkennt, dass die soziale Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft nicht nur Voraussetzung ist für die politische Stabilität eines Landes, sondern auch für die ökonomische Entwicklung. Der Sozialstaat ist kein unproduktiver „Kostgänger“ einer Volkswirtschaft, sondern wirkt als produktiver Faktor positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zurück.

Soziale Leistungen, Einrichtungen und Dienste müssen über Abzüge vom Markteinkommen finanziert werden. Nur das kann verteilt werden, was auf dem Markt auch produziert und erwirtschaftet worden ist. Ein hohes Einkommens- und Wohlfahrtsniveau setzt deshalb eine hohe Effizienz im Wirtschaftsprozess voraus. Zwar sind die Voraussetzungen dafür schwieriger geworden. Die Weltmarktkonkurrenz hat sich deutlich verschärft, die Sozialstandards ganzer Volkswirtschaften geraten unter Druck. Vor allem die Internationalisierung der Geld- und Kapitalmärkte lässt sich als eine neue Qualität der Globalisierung beschreiben, die die Optionen der Unternehmen erweitert und den Handlungsspielraum nationaler (Sozial)Politik begrenzt.

Länder mit ausgebauten sozialstaatlichen Systemen müssen in diesem verschärften Konkurrenzkampf jedoch keineswegs unterliegen. International vergleichende Analysen zeigen, dass es zwischen dem Sozialleistungsniveau einerseits und Wachstumsrate, Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsniveau andererseits keine eindeutigen Zusammenhänge gibt. Stattdessen zeigt sich, dass soziale Unsicherheit in einer (welt)wirtschaftlichen Situation, die die Betriebe und die Beschäftigten unter einen radikalen Modernisierungsdruck stellt, als Leistungs- und Motivationsbremse wirkt und den wirtschaftlichen Strukturwandel behindert. Ein Unterbietungswettbewerb im Sinne eines Sozial-Dumpings ist deshalb kontraproduktiv und durch eine stärkere Abstimmung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf europäischer Ebene zu verhindern.

Finanzierungskrise als Folge der Beschäftigungskrise

Die Finanzierungskrise des Sozialstaates, die die politische Diskussion und die gesetzgeberischen Veränderungen in den letzten Jahren geprägt hat, ist im Kern eine Folge der Beschäftigungskrise in Deutschland. Eine ungünstige Beschäftigungslage führt zu einem Rückgang der Steuer- und Beitragseinnahmen und erhöht zugleich die Sozialausgaben. Erhöht wurde der Druck auf die öffentlichen Haushalte zudem durch die mehrfachen Steuerentlastungen. Die erfreuliche Verbesserung der Finanzlage in den öffentlichen und Sozialversicherungshaushalten lässt sich vor allem auf die günstige Beschäftigungslage und den Rückgang der Arbeitslosigkeit zurückführen. Auch die in mittelfristiger Perspektive wirksam werdenden demografisch bedingten Belastungen sind sehr viel leichter zu verkraften, wenn es gelingt, das Beschäftigungsniveau weiter zu erhöhen.

Sozialpolitik ist Vorsorge - aber auch Einkommenssicherung

Eine Sozialpolitik, die sich nur als „Reparaturbetrieb“ einer entfesselten Marktwirtschaft versteht und lediglich nachträglich Einkommen umverteilt, wird weder eine ausreichende Finanzierung noch ausreichende Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Es geht immer auch darum, soziale Risiken und Probleme im Vorfeld zu vermeiden - etwa durch die Gesundheitsprävention oder durch früh einsetzende Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Dennoch kann sich Sozialpolitik nicht in der Vorsorge erschöpfen. Immer wird es auch notwendig sein, Betroffenen bei eingetretenen Problemen zu unterstützen, ihnen ein ausreichendes Einkommen zu zahlen, einen sozialen Abstieg zu vermeiden und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Durch die Sicherung von Chancengerechtigkeit und die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit allein können die sozialen Probleme und Folgewirkungen, die mit dem Wirken der Marktkräfte verbunden sind, deshalb nicht gelöst werden. Einkommensumverteilung, Armutsvermeidung und Lebensstandardsicherung bleiben eine Aufgabe des Sozialstaates. Die Ziele Chancengerechtigkeit, Beschäftigungsbefähigung und Verteilungsgerechtigkeit stehen nicht gegeneinander sondern bedingen sich wechselseitig.

Soziale Spaltung und Exklusion – neue Herausforderungen der Sozialpolitik

Die großen Herausforderungen für die Sozialpolitik sind nicht nur mittel- und längerfristig zu bewältigen, wie insbesondere hinsichtlich der Folgewirkungen des demografischen Wandels. Gravierender und dringender sind die aktuellen Probleme. Der anhaltende Druck der Massenarbeitslosigkeit, die Veränderungen im Erwerbssystem in Richtung einer Ausweitung von prekärer und Niedriglohnbeschäftigung und die Stagnation der realen Arbeitnehmereinkommen haben tiefe Spuren in der Gesellschaft hinterlassen. Die sozialen Lebensbedingungen haben sich auch infolge der restriktiven Politik des Ab- und Umbaus des Sozialstaates der letzten Jahre nachhaltig verschlechtert. Insbesondere das Ansteigen der Einkommensarmut signalisiert Handlungsbedarf. Einkommensarmut, auch Kinderarmut, ist dabei im Kern eine Folge von Langzeitarbeitslosigkeit, von Niedriglöhnen und der Begrenzung der Grundsicherung auf ein Niveau, das dem sozial-kulturellen Existenzminimum nicht (mehr) entspricht.

Das gestiegene Armutsrisiko bezieht sich dabei nicht mehr nur auf die Schicht am unteren Ende der Gesellschaft. Das Problem – so nicht nur unsere Befunde – greift bis in die Mitte der Gesellschaft hinein. Infolge der ausgedünnten sozialen Leistungsansprüche betrifft der soziale Abstieg, als tatsächliches oder „nur“ gefühltes Risiko, mittlerweile große Gruppen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in vormals gesicherten Lebens- und Einkommensverhältnissen.

Soziale Spaltung und Armut in einer insgesamt wohlhabenden Gesellschaft sind nicht nur ein Problem unzureichender finanzieller Ressourcen, sondern auch der unzureichenden Teilhabe an der Gesellschaft. Insbesondere die Teilhabe am Arbeitsmarkt ist wichtig, um den Lebensunterhalt eigenständig bestreiten zu können. Allerdings: So wichtig die Arbeitsmarktintegration ist, eine Beteiligung am Arbeitsmarkt zu jedem Preis und zu jeglichen Konditionen kann damit nicht gemeint sein. Es geht auch um die Qualität von Arbeit und um Mindeststandards der Entlohnung.

Bedingungsloses Grundeinkommen – weder akzeptabel noch finanzierbar

Die Idee eines bedingungslosen und zugleich ausreichend hohen Grundeinkommens, das Armut und Ausgrenzung vermeidet, ein Leben auch ohne Erwerbsarbeit ermöglicht, der Arbeitslosigkeit ihren Schrecken nimmt und alle anderen Sozial(versicherungs)leistungen erübrigt, ist nur auf den ersten Blick attraktiv. Es kann kein Ziel sein, für möglichst viele Menschen den Ausstieg aus dem Erwerbssystem zu alimentieren. In der Realität wird ein bedingungsloser Leistungsbezug in der Bevölkerung, die ein solches System über Steuern finanzieren muss, keine Akzeptanz finden. Ein solches Modell wäre nur um den Preis eines sehr niedrigen Leistungsniveaus zu finanzieren, so dass im Ergebnis viele Leistungsempfänger schlechter als derzeit gestellt wären.

Statt Sparpolitik Erhalt und Weiterentwicklung einer solidarischen Sicherung

Sozialpolitik, die soziale Ausgrenzung vermeiden und abbauen, soziale Sicherheit gewährleisten und den sozialen wie wirtschaftlichen Wandel produktiv begleiten und unterstützen will, kann es nur darum gehen, die Leistungsfähigkeit und Leistungsqualität der Systeme zu verbessern und stetig an den sozialen und wirtschaftlichen Wandel anzupassen.

Eine solche Politik muss als Reformpolitik bei den bestehenden Strukturen ansetzen, denn diese haben sich durchaus bewährt und als anpassungsfähig gezeigt. Im internationalen Vergleich weist das deutsche System der sozialen Sicherung eine insgesamt hohe Leistungs- und Anpassungsfähigkeit auf. Dies gilt auch und gerade für die Sozialversicherung, die sich mit ihren Elementen Lohn- und Beitragsorientierung, Lohnersatz und Leistungsdynamik, sozialer Ausgleich sowie paritätische Mittelaufbringung und Selbstverwaltung als gut geeignet erwiesen hat, die großen Lebensrisiken abzusichern. Konstitutiver Bestandteil der Sozialversicherung – der sie sowohl von der Privatversicherung als auch von steuerfinanzierten Systemen unterscheidet – ist vor allem die Verknüpfung von Versicherungsprinzip und Solidarprinzip. Hier ergänzen sich Eigenverantwortung und sozialer Ausgleich, Leistungsorientierung und Lebensstandardsicherung.

Wie der internationale Vergleich zeigt, ist ein (primär) beitragsfinanziertes Sozialversicherungssystem keineswegs steuerfinanzierten Systemen unterlegen. Steuerfinanzierte Systeme stehen unter einem hohen fiskalischen Druck und tendieren in Richtung einer Grundversorgung, die dann durch private Absicherungsformen ergänzt werden muss.

Private Vorsorge – Ergänzung aber kein Ersatz für öffentliche soziale Sicherung

Die unterschiedlichen Möglichkeiten der privaten Vorsorge und Absicherung, so in der Kranken- und Rentenversicherung, sind durchaus geeignet, die öffentliche soziale Sicherung individuell zu ergänzen. Zu einem Ersatz sind sie jedoch nicht in der Lage, da über diesen Weg der Individualisierung nur einem Teil der Bevölkerung die Möglichkeiten einer gesicherten Lebensführung und –planung offenstehen. Denn freiwillige private Vorsorge kennt keinen Solidarausgleich und wirkt trotz besonderer Anreize und Vergünstigungen für Einkommensschwache sozial selektiv. Vorsorgefähigkeit und Vorsorgebereitschaft sind abhängig von der Einkommens-, Beschäftigungs- und Lebenslage. Wird dennoch – so in der Alterssicherung – der Weg des Ersatzes beschritten und das Rentenniveau langfristig substantiell abgesenkt, werden niedrige Altersrenten stark zunehmen, die bis hin an die Grundsicherungsgrenze reichen oder diese unterschreiten. Beitragsfinanzierten Systemen wird dadurch die Akzeptanz- und Legitimationsgrundlage entzogen.

In einer modernen Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft bleibt der überwiegende Teil der Bevölkerung auf kollektive Sicherungseinrichtungen angewiesen. Gerade weil sich traditionelle Lebensweisen und soziale Bindungen auflösen, Erwerbsverläufe instabiler werden und sich die Risiken auf dem Arbeitsmarkt verschärfen, hat der Bedarf nach sozialer Sicherheit und verlässlichen, allgemein zugänglichen Leistungsangeboten im Sozial- und Gesundheitswesen eine hohe Bedeutung. Ein soziales Sicherungssystem, das sich tendenziell nur noch aus denjenigen zusammensetzt, die der Solidarität bedürfen, und von den Leistungs- und Finanzierungsfähigen verlassen wird, die sich privat absichern, kann sich schnell zu einer diskriminierenden Versorgung „zweiter Klasse“ entwickeln.

Beschäftigungskrise als dauernde Herausforderung – eine „fordernde“ Sozialpolitik schafft keine Arbeitsplätze

Der Abbau der Arbeitslosigkeit wie auch die Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind in erster Linie ein Ergebnis der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die gängige These, insbesondere die mit den Hartz-Gesetzen verstärkte Politik des „Forderns“ sei der entscheidende Faktor für den Beschäftigungsaufbau, lässt sich weder theoretisch noch empirisch bestätigen. Der gestiegene Druck auf Arbeitslose, jedwede freie Stelle annehmen zu müssen, hat nicht zu einem höheren Angebot an Arbeitsplätzen geführt. Denn Arbeitslosigkeit ist kein Problem fehlender Arbeitsbereitschaft oder unzureichender Arbeitsanreize, sondern Folge fehlender Arbeitsplätze. Dieser grundlegende Zusammenhang lässt sich allein an den erheblichen regionalen Unterschieden der Arbeitslosigkeit erkennen, die nicht von regional spezifischen Arbeitsmentalitäten, sondern von der regionalen und sektoralen Wirtschaftsentwicklung abhängen.

Selbst unter günstigen ökonomischen Annahmen bleibt die Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland das zentrale soziale Problem für die nächsten Jahre. Eine rasche und dauerhafte Entspannung auf dem Arbeitsmarkt, die allen Beschäftigungswilligen und -fähigen eine Integrationschance bietet, ist nicht in Sicht. Wenn das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes und des Abbaus von Arbeitslosigkeit nicht aufgegeben werden soll, kann deshalb nicht allein auf das Wirtschaftswachstum gesetzt werden. Eine solche Strategie geht vor allem an jenen Langzeitarbeitslosen vorbei, die unter besonderen Vermittlungsschwierigkeiten leiden. Hier bedarf es besonderer und dauerhafter Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote in höherem Umfang. Solange die Beschäftigungschancen gerade für ältere Arbeitnehmer unbefriedigend sind, stößt die vorgesehene pauschale Anhebung der Altersgrenzen auf erhebliche Schwierigkeiten, die zu Lasten derjenigen gehen, die im höheren Alter keinen Arbeitsplatz mehr finden oder deren körperlich-psychische Leistungsfähigkeit begrenzt ist.

Reform der Sozialpolitik durch Orientierung an den vielfältigen Lebenslagen

Reform und Weiterentwicklung der sozialen Sicherung bedeutet, den sozial-strukturellen Wandel in der Gesellschaft zu berücksichtigen, die individuellen Handlungsoptionen der Menschen und die Arbeits- und Produktionsbedingungen der deutschen Wirtschaft sozialpolitisch zu flankieren. Entscheidende Bedeutung kommt dabei der Absicherung aller Lebensformen und Berufsbiografien zu, eben auch jenen, die vom klassischen männlichen Bild der Normalbiographie und des Normalarbeitsverhältnisses abweichen. Die Aufgabe besteht zum einen darin, im System der Sozialen Sicherung und der Familienpolitik die Orientierung am hergebrachten Familien- und Frauenbild zu überwinden, die eigenständige soziale Absicherung von Frauen zu verbessern und die parallele Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglich zu machen. Die Sozialpolitik hat sich in den letzten Jahren diesem Ziel angenähert. Bleibt allerdings widersprüchlich, da traditionelle Geschlechterrollen und -leitbilder nach wie vor alimentiert werden.

Zum anderen erfordern die Umbrüche in der Arbeitswelt die Ausweitung der Sozialversicherung und ihrer Finanzierung auf alle Erwerbstätigen bzw. auf die gesamte Bevölkerung. Die traditionelle Begrenzung der Sozialversicherung auf die abhängig Beschäftigten führt zu steigenden Sicherungslücken in der Gruppe der „neuen“ Selbstständigen. Zudem wirkt der Dualismus zwischen privater und gesetzlicher Versicherung in der Krankenversicherung, da er sich auf die Besserverdienenden konzentriert, privilegierend.

Anforderungen an die Finanzierung: Verlässlich und gerecht

Ein aktiver Sozialstaat, der Sicherheiten und Optionen für die Lebensgestaltung bietet und in die Zukunftssicherung investiert, ist nicht kostenlos zu haben. Die erforderlichen Steuer- und Beitragsabzüge belasten das verfügbare Einkommen. Ob allerdings der Sozialstaat *zu* teuer ist, lässt sich nicht allein an seinen Kosten bemessen, denn diese müssen mit dem individuellen und gesellschaftlichen Nutzen des Sozialstaates bilanziert werden.

Die empirischen Befunde weisen aus, dass die deutsche Abzugsquote im europäischen Vergleich aber eher im Mittelfeld liegt und nicht an der Spitze. Auch die Lohnnebenkosten haben keinesfalls die ihnen in der öffentlichen Debatte zugeschriebene Dimension und Bedeutung: Sie machen nur einen kleinen Teil der Personalgesamtkosten aus und sind überdies in den letzten Jahren gesunken, was auch in der günstigen Entwicklung der Lohnstückkosten zum Ausdruck kommt. Und wenn eine Bilanz zu ziehen ist, dann müssen auch die Kosten für die private Vorsorge berücksichtigt werden, die von den Versicherten alleine (ohne Arbeitgeberbeiträge) zu tragen sind und die (so z.B. in der Rentenversicherung) die gesetzlichen Beiträge aufstocken.

Die Frage nach einer verlässlichen Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung ist von entscheidender Bedeutung für die Stabilität und Entwicklungsfähigkeit des Sozialstaates. Verlässlichkeit in der Finanzierung bezieht sich dabei nicht nur auf das Niveau des Aufkommens von Steuern und Beiträgen. Gleichermäßen wichtig ist es, bei der Lastenverteilung Gerechtigkeitsmaßstäbe jenseits von (oftmals nur vermeintlicher) Leistungsgerechtigkeit zu berücksichtigen, weil nur so die Akzeptanz des Systems gesichert werden kann.